

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA

Tercer Período

CARPETA Nº 492 de 1991

DISTRIBUIDO Nº 1899 de 1992

COMISION DE MEDIO AMBIENTE

Sin corregir por los oradores

Noviembre de 1992

PROTECCION E IMPACTO AMBIENTAL

Se crean los instrumentos legales para tal fin

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 16 DE NOVIEMBRE DE 1992

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Leopoldo Bruera

Miembro : Señor Senador Dante Irurtia

Asiste : Señor Senador Juan Carlos Blanco

Invitados especiales : Señor Subsecretario del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, doctor Julio C. Baliño Cotelo y señor Director de Medio Ambiente, doctor Marcelo Cousillas .

Secretario : Señor Vicente Curci

Ayudante de Comisión : Señor Julio Durán

gcq

25 x

SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierta la sesión.

(Es la hora 17 y 15 minutos)

Damos la bienvenida al señor Subsecretario de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y a su asesor, el doctor Cousillas. Antes de cederles la palabra, quisiera decir que nos encontramos en una situación un poco particular, ya que, como se sabe, cuando se iba a tratar este proyecto de ley en el Senado, se presentó la solicitud de dos señores Ministros, quienes deseaban ser escuchados en la Comisión de Medio Ambiente. En alguna oportunidad se efectuaron entrevistas con el señor Ministro de Industria, Energía y Minería, contador Ache, de las que surgieron preocupaciones en torno al proyecto de ley que volverá al Senado el día 8 de diciembre luego de un acuerdo al que se llegó en ese Cuerpo. Mi intención es trasmitir verbalmente estas inquietudes, aunque tengo el temor de ser muy escueto y esquemático porque no fui yo quien las manifestó; de cualquier forma, las realizo a fin de abrir esta reunión.

Creo que uno de los puntos claves de estas observaciones está en el hecho de que este proyecto de ley daría potestades y poderes a esa Cartera, que la transformarían en un "Superministerio", argumento que es harto conocido porque proviene de los primeros análisis que se hicieron cuando comenzó la discusión del tema. Por otro lado, existe el temor de burocratizar el trámite en torno a las solicitudes para inversiones que se puedan realizar en nuestro país.

El otro elemento giraba alrededor de la preocupación del personal con que debía contar este Ministerio y su posible no calificación o preparación suficiente para abordar las tareas que surgen del mandato de esta iniciativa, así como de las obligaciones que aquel tiene.

Es decir que se han planteado tres preocupaciones, lo que no significa que ellas representen la totalidad de las opiniones y, además, sospecho que en el transcurso del diálogo aparecerán otros aspectos que interesan con vistas a la reunión del día 8 de diciembre. Cedemos el uso de la palabra al señor Subsecretario.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- En primer término, quiero agradecer a la Comisión, esta invitación a la que hemos accedido con todo

gusto, con la finalidad de tratar de aclarar algunos puntos que pueden haber quedado oscuros o no del todo definidos en su momento.

Asimismo, deseamos recalcar que hemos estado en contacto con los señores Ministros de Industria, Energía y Minería y de Ganadería, Agricultura y Pesca, así como también con algunos señores Senadores, especialmente con el señor Senador Blanco, quien nos ha manifestado sus inquietudes y al que también le agradecemos la deferencia de habernos invitado a conversar sobre este tema para aportar sugerencias en aras de buscar una solución, no para que existan controversias sino para allanar de alguna manera las dificultades existentes en torno a la interpretación de este proyecto de ley.

Reitero que es posible que existan algunos temas que no hayan quedado suficientemente claros y, por lo tanto, es conveniente que se recalquen en todo momento.

A mi entender, el concepto del medio ambiente en nuestro medio es bastante nuevo --cuando digo nuestro medio, me refiero en general a la población-- ya que tiene muy poca difusión.

Nuestra sociedad recién se está interiorizando de este tema a través de la prensa y en forma desorganizada.

Lo que se pretende, a través del Ministerio, es tratar de aumentar la divulgación de estos conocimientos, es decir, de qué se trata y de lo que se intenta proteger a través de este proyecto de ley y cuál es su finalidad; pienso que este aspecto lo hemos perdido un poco de vista.

La finalidad de esta iniciativa ha sido siempre prever aquellos impactos ambientales que puedan ser perjudiciales y evitarlos, a fin de no cometer en el futuro los errores que hemos cometido en el pasado.

Digo esto porque no quiere decir que haya habido una culpa, sino que simplemente el medio ambiente antes no se tomaba en cuenta --porque se entendía que no afectaba a nadie o a ningún patrimonio-- y no era considerado ni por el legis-

lador ni por el gobernante en el momento de tomar lasdecisiones.

Hoy por hoy, luego de las circunstancias mundialmente conocidas, se plantean situaciones en las que es necesario revertir aquellos procesos de desarrollo en los que no se toma en cuenta el medio ambiente.

Es decir que lo que esta iniciativa pretende es lograr ese desarrollo, pero que también se tenga en cuenta el medio ambiente.

De las charlas que hemos mantenido sobre este tema, hemos enumerado las principales críticas que se han formulado al proyecto de ley.

En primer término, se ha criticado el carácter de previo que debe tener, según este proyecto de ley, la evaluación del impacto ambiental.

En segundo lugar, se ha cuestionado su preceptividad, es decir, el carácter obligatorio de la presentación de un informe sobre este tema ante el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Asimismo, se hizo mención al aumento de la burocracia --como señalaba recién el señor Presidente-- y al intervencionismo estatal, lo que podría traer aparejado un desaliento de la inversión, así como la transformación de esta Cartera en un "Superministerio".

A los efectos de ser lo más claro posible, trataré de ir analizando cada uno de los puntos del proyecto de ley.

En lo que tiene que ver con el carácter previo, podemos decir que éste es un elemento esencial en todo el estudio del impacto ambiental ya que, precisamente, la finalidad es la prevención de aquellos efectos perjudiciales que pueda causar cualquier tipo de inversión, proyecto, obra o acción humana al medio ambiente.

Por ello, si queremos evitar un perjuicio, obviamente debemos hacerlo antes de que éste se produzca. Es por esa razón que es sumamente necesario el carácter previo.

Al respecto, pensamos que muchos de los daños que se causan no pueden ser regulados por el Estado simplemente a través de una normativa sancionatoria.

El proyecto de ley no pretende aplicar una sanción, sino que trata de evitar el daño ambiental. Consideramos que la sanción que se ha impuesto hasta el momento, es decir, la pecuniaria, no evita el daño sino que surge a consecuencia de éste.

Reitero que, a nuestro juicio, no tendría ningún sentido realizar una evaluación del impacto ambiental con posterioridad a la obra o actividad que se lleve a cabo.

Pensamos que debemos evitar el daño, porque una vez que éste se ha producido resulta mucho más caro para el particular y para el Estado revertir esa situación.

Actualmente, la experiencia nos está demostrando los costos que deben afrontar los particulares para poder solucionar los problemas ambientales que provocan las industrias como, por ejemplo, los vertimientos de aguas residuales a las cuencas hidrográficas.

Esto representa un costo que, si se hubiera podido prever en su momento, hubiera sido muy inferior al que se debe enfrentar actualmente.

Lo mismo sucede con respecto al Estado, ya que éste debe asumir obras que no eran necesarias o hubieran sido mucho más económicas si se hubieran adoptado las previsiones correspondientes.

Si bien muchas veces se puede decir que la obra que se lleva a cabo no tiene una envergadura tal que pueda provocar un impacto ambiental, pensamos que de antemano ello es muy difícil de determinar.

El artículo 7º del proyecto de ley establece la necesidad de un informe previo para poder admitir la ejecución de obras de cierta envergadura.

Por otra parte, este carácter previo es admitido y sostenido internacionalmente por instituciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente --PNUMA-- y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Hoy por hoy lo están exigiendo en todos sus proyectos, aún en los de vivienda, donde se estipula la necesidad de una investigación o un análisis del impacto ambiental que provoque cualquier tipo de obra destinada a vivienda que se lleve a cabo.

La naturaleza misma del bien que se pretende proteger exige que el control sea previo a toda obra o actividad y, además, la actividad del Estado deberá ser preponderantemente educativa y de control.

Entonces, creemos que el carácter previo del informe del impacto ambiental es indiscutible. Consideramos que ello es necesario, por lo que deberá ser aprobado de esa forma.

De lo contrario, se estaría desnaturalizando el propio espíritu de la ley. En lo que respecta a la característica preventiva, podemos decir que ella depende de la opción de las políticas legislativas y se relaciona con lo que se pretende de la ley.

Entendemos que determinadas actividades del hombre deben ser establecidas de antemano dando pautas claras.

Si bien podemos estar de acuerdo o no en cuanto al artículo 7º, ello no significa que no haya determinadas actividades del hombre sobre las que todos consideremos que deben ser pautadas de antemano y contempladas dentro de la ley.

De lo contrario, quedaría dentro de las vicisitudes humanas el hecho de que determinadas actividades estuvieran o no comprendidas dentro de este proyecto de ley.

Principalmente se ha hablado del aumento de la burocracia y el intervencionismo estatal. Queremos destacar que lo que figura en el proyecto de ley no es una actividad del Estado sino un control de éste sobre la actividad privada.

Lo que se estaría haciendo con ello es fiscalizar el informe que tendrá que realizar un técnico especializado en esta manteria, que deberá ser contratado por el inversor y se encargará de traducir el informe, el que posteriormente será estudiado por el técnico del INAMA.

Se nos podrá decir que el instituto no va a contar con técnicos suficientes para desarrollar este trabajo. Queremos destacar que la actividad desempeñada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente es esencialmente técnica y que sus funcionarios, en su mayoría, poseen este carácter.

Si no me equivoco, el INAMA cuenta con un 80% o 90% de técnicos especializados en distintas áreas, que pueden abocarse al estudio de cualquier tipo de informe sobre medio ambiente.

En el caso de que dicho personal no fuera suficiente, el instituto posee fondos para poder incorporar el funcionariado necesario para cubrir la tarea.

Por estas razones, no hay obstáculo para que no funcione el sistema. Lo que no queremos es que se vaya transformando en una burocracia.

Otro aspecto a señalar es que el trámite podría enlentecer la marcha de los expedientes en cuanto a la aceptación de los distintos proyectos de inversión.

A este respecto hemos acordado con el señor Senador Blanco --y creemos que es conveniente-- poner una limitación en el tiempo para que el expediente, en caso de no ser aprobado en determinado período, se considere aprobado después del plazo establecido.

A nuestro entender, esto no sería un obstáculo para la aprobación del proyecto de ley.

lt;1

25x

Sin embargo, deberán ser presentados los informes en los casos referidos en la ley.

Si se presenta un informe y no se expide durante un lapso --que el propio proyecto de ley determinará-- el mismo se considerará aprobado. En el caso de que éste no estuviera completo, debería suspenderse el plazo de aprobación.

Lo mismo ocurre cuando vence el plazo y no fueron presentados los complementos que debían aportar las partes interesadas. En ese caso, prevalecerá el plazo con que cuenta el Ministerio para expedirse.

Pensamos que ésta es una cuestión de matiz, no sustancial.

En lo que refiere al desaliento para la inversión extranjera, no creemos que ésta exista. Precisamente, los inversores extranjeros son los que más prontamente --al menos la experiencia así nos lo ha demostrado-- cumplen con los requisitos.

En general, el inversor extranjero está acostrumbrado a presentar su plan de inversión con un informe complementario sobre el medio ambiente. Estuve conversando con un conocido empresario nacional que trabaja para una empresa multinacional de renombre, en la que una de las pautas que tuvieron que seguir fue le acatamiento del proyecto de informe sobre el impacto ambiental.

Me refiero a una inversión muy grande que se está haciendo en la zona de Colonia. Reitero que no es un freno para la inversión extranjera el hecho de que se tenga que presentar un trabajo de este tipo.

El inversor serio va a acompañar sin ningún problema esta propuesta. Lo más importante es dar pautas claras de qué es lo que se le va a requerir, no presentar distintas pautas.

Hasta ahora hemos tenido en nuestro país distintas políticas no del todo claras elaboradas por diversos Organismos que intervienen ne la misma materia o en alguna similar.

Por ejemplo, el Ministerio de Industria, Energía y Minería puede tener un concepto y expedirse acerca de lo que puede ser el impacto ambiental, diferente del que tenga el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca o la Intendencia en cuyo ámbito se efectuará la inversión.

Es más; ésta puede tener criterios distintos a los de otras Intendencias Municipales, es decir que para un mismo tema tenemos tres o cuatro enfoques distintos de la situación a estudio.

A nuestro entender, la inversión va a existir y lo que va a requerir el inversionista es una norma clara y sólida y no varias diferentes.

Pensamos que es necesario centralizar pero no por el mero hecho de hacerlo, sino para tener pautas políticas claras a través de un Organismo que se ocupe del tema y no de varios.

Este es un defecto que se puede corregir sin que el Ministerio se transforme en un Superministerio.

Podemos dar un ejemplo de esta situación.

Una persona quiere realizar una inversión en un departamento del Interior y va a necesitar la aprobación de su proyecto por el Ministerio de Industria, Energía y Minería o por la Dirección de Minería.

También va a requerir la aprobación de la Intendencia Municipal correspondiente y eso no la transforma en un superdepartamento ni nada por el estilo.

lt.3

25x

En este caso sucede exactamente lo mismo.

Si vamos a limitar nuestra competencia al cumplimiento de las pautas ambientales previamente determinadas, entonces lo que no esté en nuestra órbita quedará a cargo de los Organismos correspondientes.

Si es una inversión en forestación o en agricultura, quedará a cargo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; si es de carácter industrial, quedará en la órbita de la Cartera de Industria, Energía y Minería.

Repito que esto no quiere decir que se transforme en un Superministerio, sino que es la razón de ser que la propia ley le ha dado.

Reitero que el Ministerio determina, de común acuerdo con el INAMA, las pautas que regirá la política ambiental del país.

Asimismo, deberá ejecutarla y controlar que se cumpla.

En este aspecto es fundamental la existencia de este proyecto de ley.

Finalmente, desearía mencionar los ejemplos que se han puesto con relación a las dificultades creadas en algunos países sobre la aplicación de las pautas ambientales y los problemas que se generan, principalmente en materia de inversiones.

A mi juicio, lo que ha habido en esos casos ha sido una incorrecta aplicación de la ley a los casos concretos.

lt.4

25x

Los países donde se ha exigido el informe previo y preceptivo sobre el impacto ambiental, las cosas funcionan con total naturalidad y el inversor trabaja sin dificultades siempre y cuando tenga de antemano las pautas necesarias para ello.

En aquellos países donde no se han dado pautas claras, han surgido dificultades y allí sí se ve aquello que en Francia se denomina como el "Ministerio de lo imposible", porque no se pueden realizar inversiones cuando no se tienen los lineamientos políticos claros sobre lo que se debe hacer.

No sé si con estas palabras ha quedado aclarada la situación. Debo agregar que junto con los Ministerios de Industria, Energía y Minería y Ganadería, Agricultura y Pesca estamos tratando de ajustar algunos aspectos como éste que hace referencia a los términos para expedirse el Ministerio --que creemos se puede superar fácilmente-- así como otros sobre los cuales estamos trabajando en estos días. En ese sentido, confiamos que antes de la fecha en la que se va a retomar el tema podremos alcanzarles algunas consideraciones para que ustedes las estudien, pero tienen que ver más con los detalles sobre el procedimiento a efectos de facilitar un poco más la tramitación de los expedientes.

SEÑOR BLANCO.- Antes de que ustedes llegaran, le informé a los integrantes de esta Comisión que lamentablemente debía retirarme a esta hora, pero no quería hacerlo sin antes de escuchar la intervención del señor Subsecretario y hacer un brevísimo comentario clarificando algunas objeciones y críticas que he formulado.

Comienzo por decir que coincido sustancialmente con lo expresado por el señor Subsecretario en cuanto a que de mi parte --y creo que es el ánimo de los integrantes de la Comisión y del Senado-- no existe ningún cuestionamiento en lo que refiere a la necesidad de que haya una ley de protección del medio ambiente y no hay duda que debe ser aprobada cuanto antes. Asimismo, me animaría a decir --y no sé si con esto me estoy excediendo un poco-- que existe acuerdo con respecto a que esta ley debe tener "dientes" porque si no posee algunos de los mecanismos efectivos, simplemente sería una ley declarativa que no tendría ninguna incidencia en la vida real. Debo aclarar que mi preocupación no tiene que ver con la exigencia de un informe previo en lo preceptivo ni incluye la burocracia en términos de funcionarios, intervencionismo, ni de superministerio, sino con la aplicación práctica de muchos

de estos mecanismos. Estoy de acuerdo con las palabras del señor Subsecretario en cuanto a que esto debería aplicarse a obras de cierta envergadura y también en lo que refiere a que una normativa de estas características no va a desalentar al inversor extranjero. En ese sentido, los otros días hablaba con los integrantes de esta Comisión y expresaba que mi preocupación no es por la gran empresa extranjera o aun por la empresa nacional que va a desarrollar un proyecto, porque ellas tendrán el equipo necesario para poder llevar a cabo esos estudios, sino que apunta más bien a una gran cantidad de pequeñas industrias o actividades agropecuarias que puedan tener dificultades para realizar los estudios con la seriedad que requiere la tramitación a través del Ministerio. Me parece que la fórmula de un mecanismo automático para la aprobación ficta de los proyectos puede ir en buena dirección, pero de todas maneras tengo la sensación que habría que acotar algunas de las expresiones del artículo 7º para que se refieran a lo que es un impacto ambiental negativo y de cierta significación. El señor Subsecretario hacía referencia a la vivienda y en ese sentido yo digo que una cosa es la construcción de un complejo de 200 unidades en las afueras del departamento de Montevideo, o en el interior del país, y otra muy distinta sería el edificar en un predio de la zona de La Comercial, frente al Palacio Legislativo, porque seguramente esto último tendría un impacto ambiental mucho mayor que el primer ejemplo. De manera que si en la redacción del proyecto se pudiera apuntar en ese sentido, me parece que le estaríamos dando la eficacia que necesita y, al mismo tiempo, desembarazándola de algunos trámites y gestiones que no hacen a la sustancia del bien jurídico y social que se quiere proteger. Por otro lado, señalo mi expreso apoyo a las manifestaciones del señor Subsecretario en cuanto al tema de la coordinación y de las pautas claras.

No hay nada que confunda y desaliente más, no ya a un inversionista sino a cualquier persona, a la hora de hacer un trámite, que cada una de las autoridades a las que se dirija, le pida, para el mismo trámite, requisitos distintos. Generalmente denominamos este tipo de situaciones como de "kafka" y esto sí puede desalentar aun al gran inversionista a menos que tenga sumo interés en una determinada obra cuyos réditos justifican los trámites que debe realizar. Entiendo que ese punto de coordinación es muy importante y tenemos que fortalecer el proyecto en ese sentido. No me asusta que un Ministerio tenga facultades para desarrollar sus cometidos e incluso, en algunas de las conversaciones que hemos sostenido con los compañeros de la Comisión, y fuera de ella, se señaló el caso de los Gobiernos departamentales que poseen una com-

petencia legítima e importante a través de las secciones destinadas al estudio de estos temas. Esto es notorio en el departamento de Montevideo ya que es una institución muy fuerte, estructurada y con una tradición, así como también en otros departamentos adyacentes a la capital y, por ejemplo, en Paysandú. Creo que la política del medio ambiente es nacional y, por lo tanto, le corresponde al Gobierno fijar ciertos criterios al respecto. Con esto no quiero decir que se tengan que invadir las competencias de los Gobiernos departamentales que tienen una autonomía fijada por la Constitución pero, evidentemente, debe existir un criterio único que rija estas actividades. Solicito permiso a los integrantes de la Comisión de Medio Ambiente --que no integro-- para entregarle al señor Subsecretario un pequeño resumen que he elaborado, y al mismo tiempo pido excusas a todos por tener que marcharme porque tengo que participar en un programa radial, exigencia que se me ha impuesto en estos momentos, aunque no es lo que más me gusta porque lo mío es el trabajo parlamentario, máxime cuando contamos con la presencia de tan distinguidas personas como lo son el señor Subsecretario del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y su asesor. Me hubiera gustado quedarme a intercambiar opiniones con ellos pero, me alegro de haber podido conocer los puntos de vista del señor Subsecretario y de haberle hecho llegar los míos. Repito que le entregaré al señor Subsecretario un resumen que básicamente se refiere a aspectos puntuales de aplicación de la norma.

SEÑOR IRURTIA.- Creo que es muy ilustrativa la información que nos ha brindado el señor Subsecretario del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Esta Comisión ha estado trabajando intensamente durante un largo período sobre este tema y en muchas oportunidades, con la visita de representantes del referido Ministerio. Sin embargo, pienso que nunca habíamos tenido la oportunidad de escuchar una opinión tan concreta sobre los fundamentos de este proyecto de ley. En ese sentido, me parece percibir --de acuerdo con las expresiones que he escuchado-- una coincidencia muy expresa con respecto a la posición generalizada de la Comisión. Considero que en este tema sólo falta realizar algunas precisiones en cuanto a los aspectos de forma, que es lo que tendremos que estudiar de aquí en más. Entiendo que este trabajo lo podremos llevar a cabo con mucha rapidez, porque ya lo hemos estado avalando, en el sentido de que este artículo 7º podría atender a obras importantes, dejando de lado lo que establece el artículo 6º. En caso de que sea necesario, el Ministerio respectivo tiene los medios necesarios para poder declarar de interés que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente intervenga en algún aspecto específico de la actividad comercial, industrial y turística del país.

cb3

25 x

Por estas razones, estamos a la espera de la opinión que pueda brindar el señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en cuanto a los cambios de forma de algunos artículos del proyecto de ley. De este modo, podríamos terminar con las sucesivas vueltas a Comisión que han ocurrido en los últimos tiempos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero aclarar que este proyecto de ley se considerará el día 8 de diciembre en el Plenario. Como dijo el señor Senador Irurtia, esta iniciativa volvió del Senado a requerimiento de los señores Ministros, para ser escuchados. En este sentido, creo que debemos llegar a esa instancia con el mayor consenso posible y con la mayor claridad sobre un tema que es nuevo para el Senado de la República. Digo esto porque tengo la impresión de que muchas veces los miembros de esta Comisión no partimos de las mismas observaciones.

En cierta forma, voy a solicitar a los representantes del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente algunas respuestas sobre ciertos temas, a fin de lograr el consenso que mencionaba el señor Senador Irurtia.

Concretamente, en el artículo 7º hay dos observaciones especiales. La primera de ellas se refiere a los complejos y unidades industriales. En este aspecto --y creo que en esto estamos de acuerdo con el señor Senador Irurtia-- debo decir que hay unidades industriales que merecen un examen muy detenido, especialmente cuando se trata de industrias que si bien son pequeñas, pueden resultar contaminantes. Al mismo tiempo, el hecho de que figure la expresión "unidades industriales" da la idea de que todas ellas deben pasar por el filtro del Ministerio respectivo. El temor que existe es que ello sea malinterpretado y se utilice para malograr inversiones tanto nacionales como extranjeras. Una solución que manejó el señor Senador Irurtia fue la de retirar la mencionada expresión, ya que nos basaríamos en el artículo 6º para intervenir en cualquier unidad que pudiera resultar contaminante. Sobre este aspecto me gustaría conocer su opinión.

El segundo problema es el de las explotaciones forestales. Sé que hay una ley de forestación y determinados instrumentos legales que indican en qué zonas debe haber forestación y de qué tipo tiene que ser. Se ha dicho que este artículo, con esta redacción, puede ser contraproducente cuando

estamos facilitando la forestación en el país. Quien habla es partidario de mantenerlo; sin embargo, deseo conocer la opinión de nuestros visitantes.

Un tercer tema más general está referido al hecho de que esta ley debe ser reglamentada, porque sería de gran provecho aclarar cómo funciona en la realidad. Se ha afirmado que por intermedio de esta ley se le exigiría un permiso especial a quienes deseen realizar obras hidráulicas en general. Me preocupan estas manifestaciones, y por eso reclamo que se establezca cierta precisión, para saber qué es lo que corresponde al Ministerio y cuáles son los casos que no deben pasar por su órbita.

Reitero que nos interesa conocer el punto de vista del señor Subsecretario y de su asesor --que están muy vinculados dentro del Ministerio con estos puntos-- sobre este tema, a fin de tener una opinión clara en momentos de que lo considere el Plenario.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- En primer lugar, deseo señalar que los señores Senadores no sólo están realizando un aprendizaje, sino que nos están aportando ideas. Todos estamos aprendiendo un poco, ya que ustedes tienen mucha experiencia en esta materia.

Con respecto a la pregunta que ha realizado el señor Senador Bruera desearía que el doctor Cousillas explicara la metodología de trabajo en lo que tiene que ver con la reglamentación de esta ley.

SEÑOR COUSILLAS.- Creo que a fin de desmitificar el tema sería conveniente expresar que las discusiones en torno al artículo 7º o similares se han dado en todos los países que han pretendido legislar sobre el impacto ambiental, principalmente, porque es necesario que el Legislador realice una opción. ¿Cómo sabemos qué magnitud de obras son las que quedan comprendidas? En el Derecho Comparado y durante los veinte años que tiene este mecanismo, en el Derecho Internacional, se han previsto distintos sistemas. Por ejemplo, algunos países han optado por no establecer ningún criterio en la ley, dejándolo librado a la reglamentación o la decisión del órgano administrador. Ese sistema ha sido sumamente criticado, incluso por organismos internacionales, y la mayor parte de los países lo ha dejado de lado. Si observamos las legislaciones más modernas podemos constatar que éste ya no se utiliza.

mcd.2

El Legislador ha optado por un sistema en el que se establecen expresamente determinadas obras y que tiene varias alternativas. Una podría ser designar áreas geográficas más sensibles. Por ejemplo, el Legislador brasileño establecería el Amazonas como un área en la cual necesariamente debería realizarse un estudio de impacto ambiental para todo tipo de obra.

Otras normas de Derecho Comparado que han optado por este sistema --es decir, identificar algunas obras o actividades-- han tenido el mismo problema que nosotros, o sea, como saber cuáles quedan comprendidas. Según la redacción actual del futuro artículo 7º, el Legislador optaría por un sistema por el que, sin ninguna duda, todas las obras que están incluidas, obligatoriamente, merecen un estudio de impacto ambiental y no pueden ser excluidas por el órgano administrador o ejecutor. Eventualmente, el Poder Ejecutivo podrá agregar al listado nuevas obras o actividades que no estén comprendidas en la redacción original del artículo 7º. De esta manera, toda obra hidráulica, explotación forestal o complejo industrial merecería un estudio de impacto ambiental. Evidentemente, eso tiene que ver con magnitudes, pero el problema es saber cuáles debemos tomar en cuenta. Por ejemplo, una pequeña fábrica que utilice asbesto, cromo o mercurio, podría ser mucho más contaminante que una gran empresa que utilizara elementos industriales sin esas sustancias químicas. A su vez, creo que sería violar la ley si estableciéramos obras hidráulicas de determinados metros cúbicos de cauce por minuto y reguláramos la situación hídrica de un campo de miles de hectáreas con numerosas obras hidráulicas de bajo cauce o entidad.

En esta redacción se ha optado por dejar todo comprendido, es decir, no hacer diferencias. Por lo tanto, donde no diferencia el Legislador, no debe hacerlo el intérprete.

Entonces, ¿cuál sería el mecanismo de aplicación para que esto fuera viable? Hay estudios de impacto ambiental de 500 páginas, de muy pocas o de cinco o seis tomos. La idea es que además de elaborar un mecanismo administrativo para el control del estudio del impacto ambiental, la reglamentación estableciera pautas o términos de referencia para que el interesado al realizar un estudio de este tipo sepa hacia dónde enfocar técnicamente el tema. Evidentemente, si se tratara de una represa --por ejemplo, Salto Grande-- el estudio sería sumamente complejo, amplio, se necesitaría mucho tiempo y un equipo muy grande de técnicos. Sin embargo, si se tratara de una obra de regulación hídrica de menor volumen el estudio sería mucho más sencillo, se necesitarían menos técnicos y tiempo, por lo que sería menos costoso y voluminoso.

En consecuencia, si el artículo 7º queda redactado de esta forma, la reglamentación, a través de los términos de referencia que se le exige a quien presenta un estudio de impacto ambiental, flexibiliza los requerimientos técnicos --no políticos ni jurídicos-- para su admisión como un estudio conveniente y adecuado.

Esta alternativa ha sido utilizada en otros países y en los que no se ha optado por ella se puede advertir que existen mecanismos supletorios para dirimir estas controversias que muchas veces son más complejas. Por ejemplo, en Estados Unidos existen numerosos casos jurisprudenciales en donde se ha discutido si una determinada obra requiere estudio de impacto ambiental, ya que la ley no lo definió. En general, las organizaciones defensoras del medio ambiente realizan pleitos contra empresas o el propio Estado, que realizaron o pretenden hacer una obra sin estudio de impacto ambiental. Esa tradición judicial norteamericana --que no es aplicable, sin ninguna duda, a nuestro país, ya que tiene un nivel litigioso mucho más bajo, especialmente en temas ambientales-- creo que debería ser suplida a través de una regulación como la del artículo 7º o, por lo menos, similar en la que , por supuesto, debe existir una decisión de política legislativa. Debemos manejarnos con un sistema como el previsto o acotarlo de alguna manera aún sabiendo que esa reducción puede ser ampliada por el organismo administrador --más allá de la voluntad del Legislador-- de acuerdo con la propia redacción no taxativa del listado contenido en el artículo 7º.

En lo que tiene que ver con el funcionamiento del estudio de impacto ambiental, me gustaría destacar algo que debe quedar bien claro, dada la preocupación de los técnicos con respecto a la demora. El Ministerio no realiza un estudio de impacto ambiental, sino que simplemente controla el estudio presentado por los técnicos del interesado, del ente autónomo o del propio Poder Ejecutivo. Es decir que fácilmente se puede decir que el Ministerio necesita un número de técnicos menor, comparado con el volumen que se espera. Evidentemente, si se va a construir un oleoducto --creo que en Uruguay se realiza uno cada veinte o treinta años-- el Ministerio deberá munirse de los técnicos necesarios. Sin embargo, no está de más decir que el Ministerio, como punto focal de numerosos organismos internacionales en materia de medio ambiente, tiene acceso rápido y directo a fuentes técnicas sumamente actualizadas.

bz.1
D.1899

25×

Creo que de esta manera hemos dado un panorama rápido y tal vez, a fin de descomprimir el tema, no estaría de más recalcar que el Ministerio ya está efectuando este tipo de controles aunque por supuesto que en ámbitos mucho más limitados. Ello es así en virtud del artículo 300 de la Ley Nº 16.170 aprobada en esta Legislatura, que ordena a la Cartera correspondiente que intervenga en lo relativo a impactos ambientales de determinadas explotaciones mineras. Cabe destacar que nuestro Ministerio lo está llevando a cabo sin inconvenientes, sin demoras y con los técnicos con que cuenta. Tal como ya se mencionó, los particulares también están haciendo estudios de impacto ambiental, aunque lamentablemente el Estado y la comunidad a través de éste no pueden intervenir en ellos.

Asimismo, el Estado lleva adelante estos análisis en algunos casos puntuales, como por ejemplo los efectuados a través de la Administración Nacional de Puertos, ANTEL y otros organismos que han ejecutado determinadas obras. Sin esta ley dichos estudios pueden resultar disímiles y llegar a consecuencias distintas u opuestas. En ese sentido, podemos decir que esta norma clarifica y unifica un panorama tan diverso como es el de la temática del medio ambiente.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Con respecto a lo que mencionaba el doctor Cousillas con relación a la construcción de una obra de gran envergadura, debemos decir que en ese caso no se requeriría del Ministerio un técnico en construcción de gasoductos, oleoductos o grandes represas, sino un especialista que sepa evaluar el impacto ambiental que ello puede ocasionar. Creo que en este sentido ha habido cierta confusión al pensar que nuestros técnicos van a tener injerencia en temas que pueden ser de competencia de otras Carteras. Ello no es así y considero que ha quedado claro en las conversaciones que hemos mantenido con representantes de otros Ministerios. En dichas reuniones así como en las que mantenemos actualmente se ha podido ultimar estos detalles que han quedado pendientes y al respecto pensamos que en el correr de los próximos días podremos finalizar este trámite que hasta el momento ha sido muy lento.

En definitiva, creo que se trata de una ley nueva y tal como señalaba el señor Presidente llamará la atención de muchas personas ya que es un tema que hasta el momento no ha sido abordado en su conjunto; simplemente se han considerado aspectos muy puntuales. Posiblemente este proyecto no sea tan am-

plio como quisiéramos, puesto que para ello sería necesario un sistema normativo más complejo. No obstante, en un futuro no muy lejano pensamos concretar esa aspiración y para ello estamos trabajando.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debo expresar que a partir de este momento, quedamos a la espera de las puntualizaciones que con respecto a este tema se deseen realizar. Asimismo, insisto en que este asunto debe quedar concluido antes del 8 de diciembre, a fin de elevarlo al Plenario donde esperamos se apruebe rápidamente.

Finalmente, deseamos agradecer la presencia del señor Subsecretario del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y del doctor Cousillas.

Se levanta la sesión.

(Así se hace a la hora 18 y 15 minutos)

bz.3
D.1899

25X